

POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL: UMA AGENDA PÚBLICA DE DEBATES

Antonio Ricardo de Souza¹

RESUMO: O objetivo deste Artigo, no contexto das políticas públicas no Brasil e em especial, das políticas de formação profissional e de emprego e renda, é analisar e comentar a partir da bibliografia contemporânea as principais temáticas que hoje fazem parte dos debates acadêmicos e da sociedade civil, situando tanto os estudantes e pesquisadores no campo das políticas públicas, assim como, estabelecendo uma agenda pública de debates a respeito das principais mudanças e tendências das políticas públicas de formação profissional e de emprego e renda no país.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Formação Profissional, Emprego e Renda;

I. Introdução

O presente Artigo tem um papel importante do ponto de vista teórico-analítico no que tange aos subsídios que poderiam ser utilizados na definição de políticas e ações voltadas para a qualificação profissional dos trabalhadores e na melhoria da qualidade de vida da população brasileira, em relação ao emprego e a renda. Não é nossa intenção dar conta de toda a produção científica, nem de todos os temas pertinentes dessa área de conhecimento. Este trabalho se limita a sugerir uma agenda pública para ser discutida nos âmbitos do poder público e da sociedade civil organizada, contemplando as principais propostas hoje formuladas e implementadas em termos de políticas públicas de emprego, renda e qualificação profissional.

Em termos metodológicos este trabalho está organizado a partir de quatro eixos temáticos que organizam o debate sobre políticas públicas de uma forma geral e em particular, as políticas de emprego e renda: (1) o

¹ Professor Assistente I do Departamento de Administração da Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis (FAECC) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Estado de bem-estar social (Welfare State) e o sistema de proteção social; (2) as políticas públicas temáticas; (3) a análise, gestão e avaliação de políticas públicas e (4) as políticas de formação e qualificação profissional no país.

II. Primeiro Eixo Temático: o Estado de Bem-Estar Social e o Sistema de Proteção Social

Nos últimos anos a sociedade contemporânea assistiu a um grande número de eventos e fatos sociais que implicaram direta e indiretamente na redefinição de conceitos, questionamentos de teorias (surgimento e exaustão), novos fenômenos sociais (os movimentos sociais) e, conseqüentemente o fortalecimento da sociedade civil organizada, a crise fiscal do Estado, o advento da internacionalização e integração das economias dos estados nacionais com a globalização econômica, dentre muitos outros. No entanto, apesar de muitos destes fatos sociais estarem interrelacionados, como é o caso do surgimento das organizações não-governamentais (ONG's), a partir do fortalecimento de segmentos sociais dentro da sociedade civil organizada, os dois últimos eventos citados anteriormente, a crise do Estado, identificada no final dos anos setenta e início dos anos oitenta e a globalização econômica, foram fundamentais na redefinição e nas novas tendências das políticas públicas. Assim, comentaremos resumidamente estes dois pontos importantes na definição de uma agenda pública de debates sobre políticas públicas.

Existem duas interpretações alternativas a respeito da crise do Estado. De um lado a abordagem neoliberal ou do Consenso de Washington (CW) e de outro, uma abordagem mais pragmática que se concentra na crise fiscal do Estado.

A abordagem neoliberal ou o Consenso de Washington é esposada a partir da intensa presença e influência das agências multilaterais existentes na cidade de Washington nos EUA, onde o Federal Reserve (O Banco Central Americano), o Tesouro americano e o chamado G-7 (ou seja os ministros das finanças dos sete países mais ricos do mundo), além dos vinte presidentes dos bancos comerciais mais importantes do mundo, se reúnem na cidade de Washington para decidir sobre as políticas em nível mundial. A abordagem do CW parte do pressuposto que a crise do

Estado é provocado pela excessiva intervenção do Estado na economia (o conhecido Estado Keynesiano ou desenvolvimentista), onde o protecionismo e a regulação estatal exagerada e o superdimensionamento do setor público, levaram o Estado à exaustão financeira: ou seja, incapaz de financiar o crescimento econômico e as políticas públicas. Um outro ponto citado por esta abordagem do **CW**, refere-se à indisciplina fiscal e ao déficit público-orçamentário, comprometendo a governança e a governabilidade dos estados latinoamericanos, em especial o Brasil. O **CW** sugere como políticas micro e macroeconômicas, a redução da intervenção do Estado, a liberalização do comércio e de uma forma geral, reformas estruturais como Reforma do Estado e do Setor Público.

A abordagem pragmática ou da crise fiscal, concentra sua atenção nas dificuldades econômicas encontradas nos países da América Latina (inclusive o Brasil), sugerindo que é necessário combater a crise do Estado, recuperando a capacidade de poupança pública, redefinindo o papel estratégico do Estado, de forma que a poupança total seja aumentada e o progresso tecnológico incentivado.

Quanto à globalização econômica o que teríamos a dizer é que por ser um processo ainda em curso na economia capitalista globalizada, ainda não poderíamos dizer aonde desembocará toda esta onda de centralidade do mercado em detrimento da sociedade. Ou dito de outra maneira: o processo de globalização da economia tem como principal pré-requisito a ênfase na figura do mercado como o principal agente do crescimento econômico e do desenvolvimento social, em detrimento dos investimentos sociais e o financiamento das políticas públicas. Na realidade, este processo de globalização econômica, se intensifica com o desenvolvimento científico-tecnológico nos campos da informática, telemática, eletrônica dentre outros, propiciando uma maior aproximação das economias nacionais; sobretudo no campo financeiro, onde as especulações financeiras nas bolsas de valores e a concentração de renda em escala planetária, acaba provocando em países como Brasil um alto índice de exclusão social e conseqüentemente, o aumento descontrolado da pobreza nas grandes metrópoles e periferias das cidades. É a partir desta nova concepção de sociedade de mercado ou sociedade monetária como afirma o sociólogo alemão Robert Kurz, que o neoliberalismo se afirma como ideologia da globalização econômica. Diante de um Estado

cada vez mais debilitado financeiramente (tendo em vista a crise fiscal), comprometendo tanto a sua governabilidade como a sua governança, surgem novas concepções de políticas públicas, um novo conceito de social e, principalmente, novos arranjos institucionais na gestão das políticas, apesar das resistências de grupos sociais organizados. Podemos afirmar que vivemos a lacuna entre a crise de uma forma institucional do Estado de Bem-estar e a redefinição de uma nova concepção e/ou modelo de proteção social.

Diante do exposto fica evidenciado que os impactos negativos provocados pela crise do Estado e pela globalização econômica, afetam diretamente o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que se consolidou no pós-guerra como o principal mentor, articulador e coordenador do crescimento e desenvolvimento econômico-social. Setores chamados estratégicos como saúde, segurança, educação, habitação, saneamento básico, infraestrutura, dentre outros, sempre foram considerados prioritários na agenda governamental. São justamente esses setores, no atual contexto das políticas públicas, que estão sendo negligenciados (com forte impacto social), tanto pela ineficiência do Estado e o descompromisso de parte de suas elites, como pela não priorização de uma agenda social.

O desmantelamento do modelo de proteção social brasileiro, também acaba sofrendo os impactos negativos provocados pela não priorização de uma agenda social e de políticas públicas. Historicamente, se consolidou um modelo de proteção social e previdenciário, que sempre atendeu as demandas dos segmentos sociais como os trabalhadores, servidores públicos, e principalmente, a população carente e os desempregados; no entanto, este modelo que sempre esteve subordinado a uma lógica econômico-financeira, acaba se desmantelando por meio de políticas de privatização e desregulamentação de setores-chaves da sociedade, culminando com um quadro social de violência e com altos índices de pobreza e exclusão social. Neste sentido, surgem possíveis alternativas que apontam na direção de um novo modelo de proteção social brasileiro ou na necessidade de se repensar e ampliar os limites das políticas públicas e sociais.

III. Segundo Eixo Temático: As Políticas Públicas Setoriais

As políticas públicas setoriais surgem da necessidade do atendimento das demandas sociais da população carente em áreas conhecidas como estratégicas: saúde, educação, segurança pública, etc. É a partir dos processos políticos e dos movimentos sociais dos anos 90 (e com a aprovação da Constituinte de 1988) que se prioriza e/ou se redefine a agenda das políticas públicas em novos formatos institucionais. Novas demandas emergem com *status* e relevância política tais como a *infância e adolescência*; *políticas ambientais*, *políticas de emprego e renda* (objeto principal deste trabalho), dentre outras. Enfatiza-se, o importante papel dos movimentos sociais na determinação do formato institucional dessas políticas e a conseqüente especificidade que cada um vai assumindo. O exemplo do SUS, que teve um forte movimento de setores corporativos articulados e organizados em torno das conferências de saúde definindo uma agenda e um modelo de gestão da saúde. O campo da *infância e adolescência* é fruto de uma ampla mobilização de vários setores da sociedade civil, culminando com a elaboração e institucionalização do ECA (Estatuto da Infância e da Adolescência), importante documento balizador na orientação das ações e decisões públicas em torno da questão. A área ambiental teve seu auge no evento ECO92 no Rio de Janeiro. Apesar da repercussão e importância desse evento, os seus reflexos teve desdobramentos diferenciados, caracterizando-se por um forte vínculo com as entidades internacionais, talvez como seu eixo político mais forte, mobilizando grupos sociais mais específicos que se pautam mais por ações de caráter experimental, educativas ou de protesto e menos por ações de massa ou populares.

Também, a partir dos anos 90 tem-se verificado um grande impacto e esforço do PNUD/ONU (Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento), no sentido da divulgação de relatórios anuais sobre as condições sociais e de qualidade de vida da população mundial, sugerindo um indicador sintético: o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), baseado essencialmente em concepções universalizantes de renda, longevidade e conhecimento. Esse projeto provocou a popularização dos indicadores sociais (IS) como parâmetros de comparação dos índices de qualidade de vida entre países. Da mesma

forma, este projeto revela a proposição de um novo formato de *Welfare State* sugerindo a concentração das políticas sociais governamentais em ações de combate à pobreza. Assim, as avaliações dos relatórios anuais do PNUD, bem como a proposição de organizações internacionais, como o Banco Mundial o Fundo Monetário Internacional se direcionam para as ações que logram eficácia na alteração do quadro da pobreza.

Um ponto importante nos estudos das políticas públicas setoriais é a relevância que vem adquirindo no campo acadêmico, principalmente nas Ciências Sociais, a utilização de indicadores sociais na avaliação de políticas e de governos. Apesar de não existir ainda no Brasil uma cultura e competência nessa área de avaliação de políticas públicas, já é extensa a produção de metodologias sobre indicadores sociais que objetivam retratar a realidade social local a partir de alguns indicadores sociais.

IV. Terceiro Eixo Temático: Análise, Gestão e Avaliação de Políticas Públicas

O debate em torno da construção de uma nova agenda ou um novo sistema de proteção social tem como ponto de partida a teoria da justiça. Essa dimensão sugere a reflexão sobre os critérios de justiça que emergem na nova conjuntura: o mérito e a necessidade. Mesmo tendo sido sugerido como critério de avaliação de políticas públicas, a reflexão sobre os critérios de justiça constitui importante eixo de debate na crítica ao formato de proteção social que se delineia na sociedade contemporânea.

A agenda de políticas públicas, organizada a partir da Constituição de 1988 desencadeou ações públicas governamentais e não-governamentais no campo político-institucional nos seguintes aspectos: no federalismo, particularmente o debate sobre a gestão, a municipalização e a descentralização administrativo-financeira tanto das políticas como das ações do governo central, estadual e local. As experiências com a gestão participativa, a emergência dos conselhos municipais em áreas como a saúde e educação e as experiências em orçamentos participativos são iniciativas que objetivam estabelecer uma nova relação entre sociedade e o Estado, de forma mais democrática e

transparente, podendo culminar com uma sociedade civil mais forte e organizada em termos de controle social em relação às políticas públicas.

Em suma, podemos afirmar que apontam no horizonte temas que poderão adquirir novo *status* enquanto políticas públicas tais como a questão da violência e segurança pública. Da mesma forma, outras esferas de intensa conflitividade como o problema fundiário, habitacional e migratório, e a previdência, não foram ainda suficientemente politizados enquanto projetos ampliados e efetivamente conseqüentes.

V. Quarto Eixo Temático: Políticas Públicas de Emprego e Renda e de Qualificação Profissional no Brasil

Um dos grandes historiadores marxista inglês: Eric Hobsbawn, em meados da década de 90 vaticinou em seu livro *A Era dos Extremos: o breve século XX- 1914-1991* a expressão: *a tragédia histórica das décadas de crise foi a de que a produção agora dispensava seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado que gerava mais emprego para eles*. Essa constatação em nível mundial, de que os empregos na era da globalização perdem centralidade em função dos novos requisitos profissionais e educacionais para o trabalhador, passa a ser o principal item das agendas dos governos em relação à definição de políticas públicas de emprego e renda e de qualificação profissional voltados para a (re) inserção e manutenção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Assim, esta parte do trabalho discutirá os principais impactos da modernização e da reestruturação produtiva no mercado de trabalho e as políticas públicas de qualificação profissional num primeiro momento, e num segundo, as políticas de emprego e renda voltadas para o atendimento do trabalhador desempregado.

V.1. Reestruturação Produtiva e Políticas Públicas de Qualificação Profissional

A globalização da economia provocou e continua provocando impactos sociais, econômicos e políticos tanto no mundo trabalho como em toda a sociedade contemporânea. A terceira revolução técnico-

científica -conhecida como a terceira revolução industrial-, o avanço no desenvolvimento das tecnologias -informática, eletrônica, telemática- e da ciência (biotecnologia) de uma forma geral, impõem à sociedade novos requisitos sociais que hoje são fundamentais no mundo do trabalho. A ruptura dos paradigmas produtivos e organizacionais nos setores público e privado, o alto nível de competitividade e produtividade, hoje são os principais requisitos inerentes do processo de inserção da economia brasileira no âmbito da economia global.

V.1.1. A Reestruturação Produtiva

Para que as empresas brasileiras aumentem a sua competitividade é necessário para além das inovações tecnológicas, dos novos processos organizacionais e gerenciais, e do aumento da eficiência, as empresas precisam de trabalhadores com o mínimo de doze anos de escolaridade, com uma formação educacional voltada para as novas habilidades necessárias ao novo padrão de produção flexível. Desta forma, a formação profissional do trabalhador tem que consolidar os conteúdos dos cursos de formação com as metodologias adequadas às necessidades do trabalhador e das empresas, articulando tanto a educação profissional como os conteúdos do referidos cursos.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o papel do Estado no processo de definição de políticas públicas de qualificação profissional e de modernização produtiva, é enfrentar três desafios fundamentais impostos pelas transformações econômicas mundiais: (1) obter condições de governabilidade, ou seja, ter condições de articulação governamental com os demais segmentos sociais, políticos, sindicais, dentre outros, suficientes para regular os conflitos no novo mundo do trabalho; (2) redefinir o seu papel no que tange ao processo global de mudanças com as entidades políticas, sindicais e empresariais, dentre outras; e por último, (3) oferecer condições de estabilidade político-social para o enfrentamento dessas transformações na economia global. Desta forma, poderia resumir esses desafios a partir das seguintes prioridades governamentais:

- A questão do emprego é atualmente o maior problema social enfrentado pelo país e pela sociedade brasileira. As políticas

públicas e sociais devem ser formuladas apontando para a direção tanto dos empregados como especialmente, para os desempregados. O poder público no Brasil tem o dever de retomar o crescimento econômico com a estabilização monetária e a reforma fiscal e tributária devidamente equacionados e propor uma agenda de políticas públicas e sociais que estejam focalizadas para os segmentos de trabalhadores que estão em condições de subemprego, desemprego e principalmente os técnico-excluídos (nova categoria de desempregado que não faz parte em nível mundial nem das estatísticas e nem do mapa do desemprego, por não possuírem condições tecnológicas mínimas de inserção no mercado de trabalho em âmbito global);

- O Plano Decenal de Educação Para Todos (1993): proposto pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC). Esse plano tende a enfatizar a melhoria da qualidade da educação básica contemplando na educação formal habilidades específicas que venham ao encontro das atuais demandas do mercado de trabalho. Apesar das dificuldades de ordem gerencial e financeira, o sistema educacional de ensino público avançou muito nos últimos dez anos, diminuindo o nível de analfabetismo, evasão escolar e repetência no país; entretanto, se compararmos o Brasil com outros vizinhos da América Latina, o nosso país ainda está longe de uma educação de qualidade, universalizada e voltada para o atual contexto da economia global e de uma sociedade desenvolvida. Acrescenta-se a isso, no que tange a educação do trabalhador, a dificuldade de se desenvolver uma metodologia de ensino/aprendizagem adequada para o trabalhador em situação de risco, principalmente os marginalizados social e economicamente. Essa questão é fundamental para que a política de educação profissional priorize, por meio das habilidades e conteúdos (sobretudo os desejados pelas empresas e pelo mercado de trabalho), condições pedagógicas e atitudinais que contemplem não só os trabalhadores em serviço como os desempregados;
- A Educação Profissional: visa tanto a valorização do indivíduo de forma integral como a empregabilidade, ou seja, condições

que o trabalhador tem que ter para se manter no mercado de trabalho;

- O Sistema Nacional de Educação Tecnológica: que teria como objetivo uma maior articulação com as instituições educacionais profissionalizantes (Escolas Técnicas e SENAI, p.e.), com as Universidades e Centros de Educação Tecnológica.

Em resumo, é importante frisar que o processo de reestruturação produtiva da economia global aponta para alguns desenhos de políticas públicas que são controversos e fundamentais para uma agenda pública e social brasileira. Primeiramente, é importante o governo definir uma política de distribuição de renda que atenda aos objetivos de uma justiça mais social e equitativa, incorporando no crescimento econômico novos segmentos sociais e contingentes populacionais. A eficiência das políticas públicas e sociais é fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população e para o desenvolvimento humano dos brasileiros. Uma outra questão muito importante é a melhoria da qualidade do emprego através de políticas educacionais que incentivem a permanência do aluno na escola – os Programas de Renda Mínima (PRM). Esses programas podem auxiliar os jovens brasileiros que não possuem condições financeiras de concluir os seus estudos e somente após a formação educacional formal se inserir no mercado de trabalho, podendo ocupar os melhores postos de trabalho. Para os trabalhadores que estejam empregados, o governo poderá ampliar e priorizar os programas educativos incentivando a reciclagem profissional dos seus empregados.

E finalmente, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) poderá ser o grande instrumento das políticas públicas de emprego e renda, articulando estado-sociedade-mercado via políticas públicas.

V.1.2. Políticas Públicas de Qualificação Profissional

Em nosso país a discussão da educação e qualificação profissional inicia-se nos anos 50, capitaneado pelo processo de substituição de importações. A educação e a formação do trabalhador estão articulados a um padrão de crescimento e desenvolvimento econômico que tinha no papel do Estado o principal mentor do desenvolvimento econômico. É nesse período que o governo promove a expansão do SENAI e do

SENAC com o objetivo de promover a capacitação da força de trabalho no país.

No Brasil o ensino e a formação profissional limitou-se a ser uma educação para o mundo do trabalho, distinguindo-se da educação técnica, deixando as pessoas sem expectativas de acesso ao ensino superior. A educação formal e a profissional sempre estiveram descoladas de um projeto de desenvolvimento econômico. A educação é fundamental para o desenvolvimento econômico-social de qualquer país do mundo, sobretudo na geração de renda e na ampliação das oportunidades e novos postos de trabalho.

As políticas públicas e sociais na área do trabalho adotam o paradigma europeu de políticas ativas e políticas passivas de trabalho. Esta tipologia foi desenvolvida no contexto europeu para dar conta das altas taxas de desemprego aberto observadas na região. O Brasil também adotou esta tipologia de políticas de trabalho partindo das seguintes premissas: (1) as políticas passivas de emprego são decisões e ações que agem sobre um determinado número de desempregados no sentido de diminuir ou aliviar as suas dificuldades; (2) e as políticas ativas de emprego agem no sentido de aumentar as possibilidades de se empregar o desempregado.

O Brasil tem grandes obstáculos a enfrentar em relação à formação profissional do trabalhador: (a) baixos níveis de escolaridade; (b) grande número de jovens egressos dos sistemas educacionais brasileiros, sem preparação mínima para o mercado de trabalho; (c) sistema de formação profissional desatualizado e ineficiente; (d) e o mais importante, ausência de metodologias de ensino/aprendizagem voltadas para as necessidades do mercado (empresas) e para o perfil profissional desse trabalhador. Essas deficiências acabam acarretando desperdício de tempo e dinheiro, onerando as empresas devido a subutilização de tecnologias e a incapacidade do trabalhador de se adequar às modernas técnicas de gestão, devido ao seu baixo grau de escolaridade. Apesar de existirem modelos de programas de qualificação profissional (como p.e. treinamento/aprendizagem, que complementam a educação básica do trabalhador e treinamento para os desfavorecidos que atendem aos desempregados e aos excluídos do sistema de emprego formal), o desafio maior é o de qualificar massivamente os trabalhadores por meio de uma

metodologia que rompa com os padrões tradicionais de capacitação profissional e incorpore a formação escolar para dar continuidade ao processo educativo do trabalhador. As instituições de ensino não têm conseguido dar conta das novas exigências do mercado de trabalho. Talvez isto seja explicado pela baixa qualidade do ensino básico, por uma concepção pedagógica muito tradicional (fordista) e a monopolização da oferta de cursos profissionalizantes pelas instituições de ensino que não conseguem articular educação formal e treinamento profissional. Neste sentido, é fundamental que os sindicatos participem da discussão e definição dos conteúdos programáticos dos cursos profissionalizantes. Outra questão também importante contempla o currículo escolar, a tecnologia educacional e a metodologia empregada como elemento facilitador do processo de modernização produtiva. Tudo isso de forma articulada pode contribuir para a definição de uma agenda pública de debates em torno das políticas públicas de qualificação profissional.

Diante do exposto, fica patente a importância do governo na qualificação e formação profissional do trabalhador. É preciso que, urgentemente, o poder público possa viabilizar programas com conteúdos exigidos pelas empresas e demais segmentos do setor produtivo; a política de qualificação profissional deve focalizar fundamentalmente aqueles trabalhadores em situação de fragilidade (os desempregados); o governo deve desenhar políticas com vistas a equacionar os graves problemas de emprego e qualificação profissional dos trabalhadores incentivando linhas de financiamento junto ao BNDES, FINEP e Banco do Brasil dentre outras agências, criando programas de geração de ocupação e renda dentre outros.

É necessário articular um pacto social pela cidadania onde a sociedade, o governo e o setor produtivo, articulem políticas e estratégias voltadas para o atendimento das principais demandas por emprego e renda, sobretudo no que tange a qualificação do trabalhador.

V.2. Políticas Públicas de Emprego e Renda

No Brasil, mesmo antes da crise mundial de emprego, aprofundada com a globalização da economia e com as mudanças tecnológicas, o país sempre teve problemas com o mercado de trabalho devido aos atrasos

sociais inerentes à precariedade das relações de trabalho, baixos índices de escolaridade dos trabalhadores, deficiências no sistema de proteção social, dentre outros, sempre foram os fatores que mais comprometeram o crescimento e o desenvolvimento sócio-econômico. A própria falta de uma cultura de políticas públicas acaba dificultando em muito o desenho de políticas e ações voltadas para o atendimento dos trabalhadores em nosso país.

Entretanto, é preciso enfatizar que no conjunto das políticas públicas de emprego existente hoje no Brasil, podemos citar quatro eixos básicos: (1) o seguro-desemprego; (2) a intermediação da mão-de-obra, (3) a qualificação profissional; e (4) os programas de geração de emprego e renda.

- O seguro-desemprego: foi consolidado no pós-segunda guerra mundial como mecanismo de correção de falhas do mercado. O debate atual sobre o seguro-desemprego no Brasil concebe essa política como uma das mais abrangentes do país. Trata-se de um benefício já consolidado e ampliado para uma grande parcela da população de trabalhadores do mercado formal que recebem salários mais baixos, refletindo nos critérios de acesso, de cálculo e no tempo de duração, se constituindo em uma das principais políticas públicas de emprego e renda do governo brasileiro. A sua cobertura alcança hoje até 66% dos trabalhadores demitidos sem justa causa, segundo o Ministério do Trabalho. Uma outra característica desse programa é a sua evolução ao longo do tempo. Desde 1986 o seguro-desemprego passou de uma contribuição que exigia no mínimo um tempo de dois anos nos últimos trinta e seis meses de contribuição à previdência social para apenas seis meses de vinculação no mercado formal de trabalho. Desta forma, o trabalhador passa a ser mais e melhor atendido tanto pelo estado como pela sociedade, até a sua reinserção no mercado de trabalho;
- A intermediação da mão-de-obra: é importante frisar que o principal papel do intermediador no conjunto das políticas públicas de emprego são as Secretarias Estaduais de Trabalho que vêm assumindo uma importante função na elaboração e implementação dos planos de qualificação profissional.

Preconiza-se que esta política só tem sentido enquanto eficiência social, quando o trabalhador incorpora-se articuladamente tanto ao seguro-desemprego quanto aos programas de geração de emprego e renda;

- A qualificação profissional: já discutido neste Artigo, este item está contemplado na agenda governamental através do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), que é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT) e coordenado pelo Ministério do Trabalho (MTb);
- Os programas de geração de emprego e renda: nos anos 80 o Brasil passou por crises tanto macroeconômicas como do processo de reestruturação produtiva implicando negativamente na ampliação e efetividade das políticas sociais. Foi consenso nos debates nacionais que a recuperação do crescimento econômico seria demorado e com graves impactos sociais e que se daria conjuntamente com o mercado de trabalho; ou seja, era preciso uma política social voltada para os programas de emprego e renda que objetivassem em primeira instância cobrir as falhas provocadas pelo mercado por meio de geração de empregos e rendas para os trabalhadores no país. Assim, foram implementados vários programas de emprego e renda baseados em concessão de créditos para os trabalhadores, sobretudo para os desempregados. Esses programas acabaram apontando três problemas, que ao longo do tempo o governo tem tentado solucionar: (1) a falta de abrangência em relação ao universo de desempregados no país; (2) a desarticulação entre os diversos programas; e (3) a definição de prioridades pelo governo federal de forma a articular as políticas públicas. Programas como o PROGER e o Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES são exemplos de políticas que, caso venham ser solucionados os problemas mencionados, serão as intervenções do governo federal no campo do trabalho com maior grau de universalização e efetividade. De uma forma geral, poderia se afirmar que as políticas de emprego e renda no Brasil poderiam estar desenhadas a partir das seguintes perspectivas: (a) universais, ou seja, os benefícios deveriam ser concedidos tanto na prestação dos serviços de intermediação como na concessão

de microcréditos, atendendo a clientela específicas; (b) descentralizadas, ou seja, fortalecendo outras instâncias governamentais reforçadas com a participação popular na definição das políticas públicas, através da criação de conselhos municipais, por exemplo, buscando também maior eficiência; (c) articulação entre o público e privado, ou seja, na medida que o setor privado possui um grande aporte de recursos públicos (financeiros) para a qualificação profissional, as empresas podem desempenhar um papel importante na realização desses serviços.

VI. Comentários Finais

Os problemas do mercado de trabalho no Brasil são bastante complexos e muito provavelmente não serão solucionados sem uma articulação de política econômica e sem a definição de políticas públicas e sociais focalizadas para atender ao trabalhador.

As políticas de emprego e renda demandam por uma articulação mais abrangente entre Economia-Sociedade e Sociedade-Economia, na medida que tanto as políticas públicas como as de emprego e renda se relacionam diretamente com as econômicas e sociais. Deve ser implementada uma diversidade de instrumentos que contemplem investimentos para a geração de emprego e renda e políticas compensatórias de seguro-desemprego (para os setores formal e informal), que atendam as demandas dos trabalhadores do país. A Constituição de 88 conservou as características básicas do programa seguro-desemprego, de acordo com o art. 239, definindo que o Ministério do Trabalho com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, viabilizará em nível nacional políticas e programas voltadas para o atendimento ao trabalhador desempregado. Neste sentido, em termos gerenciais, consolida-se no país uma situação rara em termos de formulação de políticas públicas: pela primeira vez no Brasil um programa, o seguro-desemprego, acaba gerando e consolidando uma política pública, retratando dessa forma, o nível de desenvolvimento da discussão da agenda social para o trabalhador brasileiro.

A inclusão social é o principal objetivo da política de emprego e renda no Brasil. Para que o poder público supere as dificuldades

financeiras e gerenciais existentes na formulação de políticas públicas, é necessário que o governo fomente a criação de um banco de dados estatísticos do mercado de trabalho, identificando as diversas situações ocupacionais existentes nas regiões do país. As pesquisas realizadas pelo IBGE, PNAD, SEADE/DIEESE dentre outras, tem apontado para a construção urgente de um sistema nacional de estatísticas do mercado de trabalho que auxilie governos, sociedade e empresas de uma forma geral na formulação de políticas públicas e sociais no campo do trabalho e renda voltadas para o atendimento do trabalhador desempregado e para a sua inclusão social e, principalmente, para a formação de uma cidadania mais articulada com uma sociedade moderna e competitiva como a brasileira.

VII. Referências Bibliográficas

ALVES, Edgard (Org.) (1997). *Modernização produtiva e relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: Vozes, Petrópolis.

ARRETCHE, Marta T. (1994). *Políticas de Habitação e de Saneamento para a baixa renda*. Campinas: Unicamp.

AZEREDO, Beatriz (1998). *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET. (Coleção Teses & Pesquisas, v. 1)

BAUMAN, Zygmunt (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

DEMO, Pedro (1996). *Combate à pobreza. desenvolvimento como oportunidade*. Campinas. Autores Associados.

DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octávio e RESENDE, Paulo-Edgar A. (1997). *Desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, Petrópolis.

DRAIBE, Sônia M. (1988). *O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas*. In: Cadernos de Pesquisa Nepp, n.8.

FERRETTI, Celso João (Org.), (1994). *Novas tecnologias trabalho e educação: in debate multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes.

FIORI, José Luís (1998). *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

- KUNTZ, Rolf (1995). *Os Direitos Sociais em Xeque*. In: Lua Nova, n. 36, pp.149-158.
- OLIVEIRA, Marco Antonio (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.
- POCHMANN, Márcio (2001). *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo.
- SEN, Amartya (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.
- SPOSATI, Aldaíza. (1989). *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- TELLES, Vera (1998). *Direitos sociais: afinal do que se trata?* In: *Revista da USP*, n.37, março/abril/maio, pp.34-45.
- URANI, André (1995). *Crescimento e geração de emprego e renda no Brasil*. In: *Lua Nova*, n. 35, pp.5-38.
- VIANA, Ana Luiza (1996). *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 30 (2), pp.5-43.
- ZALUAR, Alba (1997). *Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas*. In: *Revista Brasileiro de Ciências Sociais*, vol.12, n.25, pp.29-48.